Foto: Andrés García / DAR

Financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo del Banco Mundial y cambio climático

¿El Banco está otorgando los incentivos correctos para el desarrollo bajo en carbono en el Perú?

PERÚ













AUTORA:
Heike Mainhardt

EQUIPO REVISOR:
Nezir Sinani, Kate Geary, Debbie Pierce, Maggie Federici

COORDINADORA DE LA EDICIÓN:
Mayra Dongo

EDITORES:
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Calle Huáscar 1415, Jesús María (Lima 11)
Telephone: (511) 3403720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Bank Information Center (BIC)
1023 15th Street, NW, 10th Floor
Washington, D.C. 20005
Teléfono: (202) 7377752
Correo electrónico: info@bankinformationcenter.org
Página web: www.bankinformationcenter.org

DISEÑADO POR:
MediaPraxis
Calle Los Jazmines # 423, Lince – Lima
Correo electrónico: informes@realidades.pe
Página Web: www.realidades.pe

FOTOS DE PORTADA:
Andrés García / DAR

CITA SUGERIDA:
Financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo del Banco Mundial y cambio climático: ¿El Banco está otorgando los incentivos correctos para el desarrollo bajo en carbono en el Perú? Heike Mainhardt. Lima: DAR - BIC, 2016. 30 pp.
Primera edición: Noviembre 2016, consta de 1,000 copias
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2017-00976

La publicación ha sido realizada por Bank Information Center en la colaboración con Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) y 11.11.11 - Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging. Gracias al financiamiento de KR Foundation y the Climate and Land Use Alliance (CLUA).

La publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de 11.11.11 - Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging.

Impreso en Lima, Perú.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

César Gamboa, Harlem Mariño,Mayra Dongo- Derechos, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Pol Vandevoort- a11.11.11
Conrad Feather- Forest Peoples Programme
Korinna Horta- Urgewald

LISTA DE ACRÓNIMOS

AIDESEP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
APP	Asociación Público-Privada
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal Internacional
DPF	Financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo
DPL	Préstamos de apoyo para políticas de desarrollo
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal
FIP	Programa de Inversión Forestal
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GSP	Gasoducto Sur Peruano
IFC	Corporación Financiera Internacional
INDC	Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
IVA	Impuesto de valor agregado
LED	Desarrollo de bajas emisiones
LPG	Gas Licuado de Petróleo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas del Perú
MINAM	Ministro del Ambiente del Perú
MRG	Ganancia mínima garantizada
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
PBI	Producto Bruto Interno
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
TGP	Transportadora de Gas del Perú SA
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
VAN	Valor actual neto
WBG	Grupo del Banco Mundial

PRESENTACIÓN

Los DPF (Development Policy Finance) son instrumentos crediticios usados por el Banco Mundial que se entregan en el marco de su Estrategia de Ayuda a Países, siempre y cuando el país en cuestión cumpla con a) mantener un marco macroeconómico adecuado a las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, b) implementar la totalidad de las reformas sugeridas y c) cumplir con acciones preparatorias estipuladas por el Banco. Sin embargo, estas presentan diversas contradicciones.

Durante las Reuniones Anuales del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, en octubre del 2016, la sociedad civil estuvo presente para comentar acerca de los efectos que han tenido los préstamos del Banco Mundial en la gestión de los recursos naturales en el Perú.

El evento "Development Policy Financing: Opportunities for Low-Carbon, Pro-Poor Outcomes" contó con la participación de Korinna Horta de la ONG Urgewald, Heike Mainhardt del Bank Information Center (BIC) y de Hassan Zaman del Operations Policy and Country Services del Banco Mundial. En dicho panel se presentó este studio, *World Bank Development Policy Finance and Climate Change: Is the Bank providing the Right Incentives for Low-Carbon Development in Peru?*. Harlem Mariño, especialista de DAR, hizo un análisis de la relación entre los préstamos del Banco Mundial al Perú, la aprobación de la Ley N°30230 y el Gasoducto Sur Peruano.

Para el Perú, los efectos de los DPF causan preocupación. DAR junto a otras organizaciones de la sociedad civil considera que si los DPF han de cumplir con sus objetivos, y no tener impactos indeseados, deben contar con instrumentos de medición de riesgo social y ambiental; sin ellos, el objetivo del Banco de acercar al Perú al club de los países que han encontrado un equilibrio entre la promoción de las inversiones y la sostenibilidad ambiental simplemente se aleja.

Las Reuniones Anuales del BM y el FMI realizadas en Lima (2015), provocaron una de las movilizaciones más grandes de los últimos años. La marcha "Desmintiendo el Milagro Peruano" convocó a sindicatos, organizaciones indígenas, sociedad civil nacional e internacional y movimientos juveniles, culminó con la entrega de un pronunciamiento a la alta dirigencia de ambas instituciones financieras que enfatizaba, entre otras cosas, la responsabilidad del BM en el proceso de debilitamiento de estándares socioambientales.

RESUMEN DE RESULTADOS

Los DPF actuales del Banco Mundial en el Perú respaldan acciones para aumentar las inversiones privadas en los proyectos de infraestructura, incluyendo por medio de un marco de inversión mejorada de asociación público-privada (APP). Desafortunadamente, los DPF actuales no proveen los incentivos correctos para dar prioridad al desarrollo bajo en carbono en el Perú. Peor aún, la calificación ambiental del Banco para las DPF fue muy selectiva, enfocándose sobre todo en las medidas climáticas potencialmente positivas, y no identificó los riesgos potenciales para los bosques. Como tal, el Banco Mundial no ha considerado adecuadamente los riesgos de cambios climáticos de las reformas respaldadas por las DPF, incluyendo entre otros:

1.

Introducción de subsidios para combustibles fósiles

El marco de APP promovido por los DPF incluye una vasta gama de subsidios tales como financiamiento de proyectos, garantías gubernamentales, y costos de preparación de proyecto. Los proyectos de APP del sector de energía en el momento de la aprobación de los DPF fueron principalmente de petróleo, gas y algunos grandes proyectos hidroeléctricos. Por ende, el DPF respalda la introducción de nuevos subsidios a los combustibles fósiles, lo cual entra en conflicto con el compromiso del Banco de reducir los subsidios de combustibles fósiles.

2.

Los subsidios de gas representan barreras a las energías renovables y a la eficiencia energética

Aun cuando un estudio de caso reciente del Banco Mundial Perú concluyó que los subsidios al gas natural son barreras a las energías renovables que tienen como resultado plantas de energía de gas menos eficientes, las actuales operaciones de los DPF respaldan más subsidios de gas. Adicionalmente, un estudio de factibilidad del Gasoducto Sur Peruano, realizado con la ayuda técnica del Banco Mundial, recomendó garantías gubernamentales y subsidios de precios para el proyecto de Gasoducto Sur Peruano.

3.

Falta de respaldo a las energías renovables

El marco de inversión para APP del Perú, respaldado por los DPF, no ha tenido como resultado el respaldo de proyectos de energía renovable más allá de grandes hidroeléctricas. En la actualidad, no hay ningún proyecto de APP para la energía solar, eólica, geotermal u otra energía distribuida que las reformas de los DPF vayan a respaldar. Adicionalmente, los DPF no han incluido las reformas necesarias para mejorar el marco legal y la capacidad institucional para las inversiones en energías renovables a favor del clima (por ejemplo, energía solar, eólica, y distribuida).

4.

Gobernanza significativamente debilitada

La Ley 30230, la cual está estipulada en un DPF y se enfocada a la promoción de inversiones, debilita significativamente las regulaciones ambientales y sociales, incluyendo, entre otros, la aprobación expedita de las evaluaciones de impacto ambiental, multas muy reducidas por infracciones ambientales y deteriora de los derechos de tenencia de tierra de los pueblos indígenas. Estas reformas debilitan grandemente los esfuerzos en mejorar las estructuras de gobernanza que son de importancia crítica en el Perú para reducir la pérdida de áreas forestales, el cambio climático y proteger las comunidades indígenas.

5.

Riesgos de deforestación incrementados

La promoción de parte de los DPF de proyectos de infraestructura de gran escala en el contexto de una gobernanza ambiental aún más debilitada es peligrosa y socava los compromisos del Perú de reducir la deforestación neta cero para el 2020. Muchos de los proyectos de APP por llegar involucran motores directos e indirectos de deforestación en el Perú, tales como petróleo, gas, grandes hidroeléctricos, y carreteras. Por ejemplo, hasta un 84% de la Amazonía Peruana ha sido otorgada como concesiones de petróleo y gas[1], amenazando con la destrucción masiva de los bosques y de las comunidades que dependen de ella.

6.

Doble amenaza de la exploración de petróleo y de gas

El gobierno Peruano planea promover más exploración de petróleo y de gas, incluyendo 26 nuevas concesiones de APP en la Amazonía. Adicionalmente a los riesgos forestales, los incentivos para más exploración de petróleo y de gas están en conflicto directo con la meta de 2 grados acordado en la COP21 de París. Al menos dos tercios de las reservas actuales y comprobadas de petróleo, gas, y carbón no deben ser quemadas si hemos de evitar el aumento de temperatura global más allá de 2 °C.

El caso del Perú representa una oportunidad perdida de utilizar los DPF para fomentar incentivos positivos para el desarrollo bajo en carbono, tales como la redirección de mercados hacia las energías renovables y la mejora de la gobernanza forestal y climática.

En vez de eso, los DPF actuales contienen varios riesgos climáticos que potencialmente amenazan los acuerdos internacionales del Perú en lo que respecta a la protección forestal y a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

1 http://raisg.socioambiental.org/deforestacion-en-la-amazonia-1970-2013.

RECOMENDACIONES

El Financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo del Banco Mundial representa una oportunidad crucial para reorientar a los países hacia el camino del desarrollo bajo en carbono, y mejorar la protección de las comunidades pobres vulnerables al clima. Como tal, el Banco Mundial debe seguir su propio consejo en lo que concierne a afrontar el cambio climático al proveer los incentivos correctos para así tener un camino bien definido al desarrollo bajo en carbono. Para este fin, el Banco Mundial debería adoptar las siguientes medidas:

1.

Evaluación sólida de cambio climático para los DPF – ¿Pasa la prueba de 2 grados?
¿Amenaza las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (INDC por sus siglas en inglés), incluyendo la deforestación neta cero para el 2021? El caso peruano demuestra que tan crítico es el evaluar completamente y adecuadamente los riesgos climáticos asociados con las reformas contenidas en los DPF. Tales operaciones van más allá de los impactos de las inversiones de proyectos y aun así no son evaluadas adecuadamente por ninguna política operacional del Banco. El Banco debería revisar la Política Operacional 8.60 en el Préstamo para Políticas de Desarrollo para asegurar la evaluación y la mitigación de los riesgos climáticos, incluyendo los riesgos a los bosques. En general, el procedimiento de los DPF debe ser evaluado en base al compromiso del Banco Mundial del objetivo acordado globalmente de limitar el aumento de la temperatura a 2 °C. (Para más detalles, revisar a la sección *Recomendaciones* al final del documento.)



Transparencia de DPF mejorada
Es muy difícil entender las reformas específicas y las acciones gubernamentales promovidas por los DPF del Banco Mundial, especialmente si uno sólo lee los documentos del programa del Banco. Para que la población local pueda comprender exactamente qué es lo que estas operaciones respaldan y los riesgos sociales y ambientales potenciales de los DPF, el documento del programa DPF debe divulgar:

- Todas las medidas contenidas en las leyes, políticas y marcos de inversiones promovidas por los DPF.
- Todos los proyectos actuales y en fase de planeamiento relacionados a DPF.

3.

Incentivos suficientes para baja emisión de carbonos
Los DPF deben ser diseñados específicamente para promocionar incentivos que den prioridad al desarrollo bajo en carbono en lugar de opciones que generen más emisiones de carbono. Las operaciones de los DPF deben ser evaluadas para determinar si todas las alternativas, bajas en carbono posibles, han sido promovidas adecuadamente antes de que cualquier otra opción sea considerada. En el caso de sugerencias específicas al Perú, favor de ver la sección Recomendaciones al final del documento.

2 Concerniente a la evaluación de los riesgos climáticos de las DPL, la política actual OP8.60 sólo sugiere un "juego de herramientas" no vinculante a ser usado sólo a discreción del equipo de tareas.

4.

Fin integral a los subsidios de combustibles fósiles

El plan de acción climático del Banco Mundial (WBG por sus siglas en inglés) declara que "el WBG irá aumentando su apoyo e incidencia global a nivel de país para llegar al "precio justo", reduciendo los perjudiciales subsidios a los combustibles fósiles…". El Banco no reconoce con frecuencia su propia promoción y creación de nuevos subsidios de combustibles fósiles, en su mayoría a productores por medio del respaldo de garantías gubernamentales, incentivos a la inversión en infraestructura y asociaciones públicas-privadas. Los subsidios a productores son los motores de inversión y, en el caso de aquellos provistos a los combustibles fósiles, son una barrera significativa al desarrollo bajo en carbono.

5.

Eliminación de medidas respaldando la exploración de combustibles fósiles

Los científicos han determinado que al menos dos tercios de las reservas actuales comprobadas de petróleo, gas y carbón no deben ser quemadas si se ha de evitar el aumento de la temperatura global más allá de los 2°C. Por ende, cualquier medida DPF que respalde la exploración de combustibles fósiles es directamente incompatible con la prevención de los peores impactos del cambio climático. Vale notar que el Banco Asiático de Desarrollo ya excluye el financiamiento para la exploración de petróleo y de gas. Adicionalmente a las implicaciones de las emisiones de gases de efecto invernadero, la exploración en la Amazonía lleva un riesgo elevado de conflicto social y de la violación de los derechos de los pueblos indígenas.

6.

Protección integral del bosque

El plan de acción climático del grupo del Banco Mundial, junto con el nuevo plan de acción forestal FY16-FY20, declara específicamente que "el WBG tiene como objetivo respaldar a los clientes para promocionar crecimiento que no venga a costa de sus bosques naturales…" Como tal, el Banco Mundial debe asegurar la evaluación ex ante de los riesgos e impactos potenciales en el cambio de uso de suelo de sus DPF, incluyendo los impactos directos e indirectos a los bosques. Cualquier medida de reforma del DPF, que respalden proyectos de inversión que puedan causar impactos adversos a un bosque primario o hábitat crítico o a los pueblos que dependan de estos, no deberían proceder.

Además, los DPF del Banco deben asegurar que protección de las tierras indígenas con y sin título se mantengan y que las reformas legales respaldadas por DPF no debiliten o impongan conflictos adicionales a los derechos de tierras indígenas. Como parte del respaldo de los DPF para infraestructura, las acciones previas deben incluir la resolución equitativa de las concesiones para petróleo, gas y minería que se sobrepongan con tierras indígenas con y sin título al igual que los territorios tradicionales.

7.

Gobernanza fortalecida – las reformas DPF no deben minar la gobernanza

Los DPF deben asegurar que los países tengan la capacidad de gobernanza adecuada para desarrollar y hacer cumplir la reglamentación e incentivos adecuada (por ejemplo, los límites de emisión de gases de efecto invernadero, la reorientación hacia los renovables y la protección forestal) para la transición del país a la vía del desarrollo bajo en carbono. El Banco Mundial necesita asegurar específicamente que las DPF no introduzcan reformas de políticas que debiliten tal gobernanza. Las reformas de política para el fortalecimiento y la protección de los pueblos indígenas y la seguridad de la tenencia de los bosques por parte de las comunidades debería darles la prioridad como estrategias comprobadas para la protección de bosques y la lucha contra el cambio climático.[3]

3 Soares-Filho et al, 2010. Role of Brazilian Amazon Protected Areas in Climate Change Mitigation. PNAS 107(24):10821–26.

INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial reconoce que "todo desarrollo está teniendo lugar en un mundo determinado por el clima" y que los pobres son los más afectados por el impacto del cambio climático.[4] Como tal, el Banco declara que se ha comprometido en ayudar a los países a evitar un mundo con un exceso de calor de 2 °C – la meta acordada a nivel mundial – y ayudarles a tomar el camino del desarrollo bajo en carbono.[5] Además, el Banco afirma que este desafío requiere nada menos que "transformaciones económicas y emisiones a margen cero" y que "el crear los incentivos correctos" es la clave para esta transformación económica. Para este propósito, el Banco Mundial se ha comprometido específicamente a ayudar a los países a terminar los subsidios de combustibles fósiles.[6]

El Banco Mundial crea "los incentivos correctos" principalmente por medio de Financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo, o DPF (por sus siglas en inglés). Por medio de estos DPF, el Banco Mundial influye en las políticas de gobierno e instituciones. Las reformas implementadas bajo los DPF se realizan con el objetivo de aumentar las inversiones en un país. Como tal, los DPF pueden influir en las decisiones de inversión ya sea hacia un desarrollo intensivo en carbono o un desarrollo bajo en carbono. Por ejemplo, las reformas en los DPF a veces incluyen beneficios fiscales o incentivos para el desarrollo de combustibles fósiles. Por otra parte, un DPF puede incluir un nuevo marco legal para respaldar el ingreso de energías renovables al mercado. Las reformas implementadas bajo los DPF pueden ser motor de tendencias de desarrollo por varios años luego que la operación formal del Banco Mundial haya terminado. Por todas estas razones, **es crítico que los DPF sean evaluados cuidadosamente por los riesgos del cambio climático y que sean diseñados para respaldar específicamente a aquellas políticas que provean los incentivos correctos para dar prioridad al desarrollo bajo en carbono**[7].

Este documento analiza dos Financiamientos de apoyo para políticas de desarrollo del Banco Mundial actualmente en el Perú, con un total de 2.5 billones de dólares. Dado que el Perú es uno de los países más vulnerables en el mundo a los impactos de cambio climático, el país ha optado por una reducción más fuerte de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a nivel global para así mantener el aumento de temperatura a 1.5 °C en lugar 2 grados, la meta acordada a nivel global. Por ello, la protección de la cubierta forestal de la Amazonía Peruana es de suma importancia, ya que un 70% de las reducciones de emisiones de GEI dependen de estas medidas forestales. Siendo crítico que los incentivos de inversión y las reformas de administración gubernamentales personificadas en el programa de DPF del Banco Mundial en el Perú den prioridad específicamente al desarrollo bajo en carbono, incluyendo la reducción de presión negativa en la Amazonía.

4 Ver http://www.worldbank.org/en/topic/climatechange/overview Este documento refleja el contenido del sitio web del Banco Mundial del 14 de marzo del 2016.
5 El objetivo acordado a nivel global de mantener el aumento de calentamiento a menos de 2°C más allá de las temperaturas pre-industriales para el 2100 significa que las emisiones de gases de efecto invernadero deben ser reducidas rápidamente en los años y décadas a venir, y reducidas a cero poco después del 2050.
6 Ver http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/03/18/5-ways-reduce-drivers-climate-change
7 El Banco Mundial tambiéen brinda asistencia técnica (AT) y servicios de asesoramiento que usualmente son asociados con las DPF. Este documento no cubre estos tipos de asistencia. Sin embargo, estos tipos de asistencia también pueden influenciar las políticas de gobierno y los incentivos de inversión y por ende, deben ser adecuadamente evaluadas y diseñadas apropiadamente.
8 http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/legislation/countries/peru/

PERÚ Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Perú es uno los países más vulnerables en el mundo a los impactos de cambio climático, con siete de las nueve características de vulnerabilidad reconocidas en la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas de 1992 (UNFCCC por sus siglas en inglés), incluyendo: zonas costeras de baja elevación; zonas áridas; exposición a inundaciones, sequías y desertificación; propenso a desastres naturales; alta polución urbana; ecosistemas montañosos frágiles; y la dependencia económica significativa en la producción y exportación de combustibles fósiles.[9]

Perú ya está afrontando, y de manera creciente, la escasez de agua, la cual empeora con el impacto del cambio climático. Los impactos climatológicos, incluida la disminución del agua glacial y la baja de las precipitaciones, resultarán en stocks reducidos de agua potable, de agua para la irrigación y de la presión de agua para las plantas hidroeléctricas. Los expertos advierten que la creciente demanda para la agricultura, minería y el crecimiento de la población, conjuntamente con el cambio climático, serán causa de escasez de agua severa para el 2025.[10]

Dada la alta vulnerabilidad climatológica del Perú, el país ha optado por un recorte de emisión de gases de efecto invernadero más significativo para mantener el aumento de temperatura a 1.5 °C, en lugar de la meta actual acordada a nivel mundial de 2 grados.[11] Basado en la información del Banco Mundial, las emisiones de dióxido de carbono del Perú en el 2010 fueron de 1.97 toneladas métricas *per cápita*.[12] Es importante notar que 2 toneladas de dióxido de carbono *per cápita* es el nivel asociado con mantener el aumento de la temperatura global promedio a menos de 2 °C.[13] También es importante notar que la información del Banco Mundial sobre las emisiones de dióxido de carbono per cápita sólo incluye emisiones de la combustión de combustibles fósiles y de la producción de cemento – no de las emisiones asociadas a la deforestación.

En el Perú, la fuente más grande de emisiones de gases de efecto invernadero proviene del cambio de uso de suelo, o deforestación, representando más del 53% de emisiones.[14] Un análisis reciente de InfoAmazonía sobre países amazónicos, excluyendo Brasil, encontró que Perú tiene la más grande extensión de pérdida forestal en el 2012, perdiendo 162,000 hectáreas, un aumento de 67% del 2011.[15] Señala además que el índice de deforestación puede haber aumentado substancialmente desde el 2012 a 250,000 hectáreas por año.[16]

Los bosques de Perú son de suma importancia para el clima

Perú tiene la cuarta más grande extensión de bosque tropical en el mundo después de Brasil, la República Democrática del Congo, e Indonesia.[17] La mitad del país tiene bosques, y aproximadamente 1.5 millones de personas viven y dependen de estos bosques.[18] Los bosques tropicales del Perú son vitales para proteger al país de impactos climatológicos, tales como inundaciones y erosión de suelos, e importantes para detener el cambio climático, como sumideros de carbono.[19] Los bosques del Perú almacenan aproximadamente 7 mil millones de toneladas métricas de carbono, lo cual es más de lo que EE.UU. emite cada año.[20]

9 USAID, 2012. Follow the Water: Emerging Issues of Climate Change and Conflict in Peru. Office of Conflict Management and Mitigation, United States Agency for International Development (USAID), junio de 2012.
10 De acuerdo con el programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial para el Perú: https://www.wsp.org/featuresevents/features/lima-running-dry-%E2%80%93-promoting-water-culture-second-driest-capital-world
11 http://www.perusupportgroup.org.uk/peru-climate-change.html
12 Se informó que bajo a 1.78 toneladas en el 2011. No queda claro porque esto sucedió y que información más reciente no esté disponible. http://en.actualitix.com/country/per/peru-co2-emissions-per-capita.php
13 2 toneladas de CO2 per cápita es el nivel de emisiones per cápita que son asociadas con un 50 por ciento de oportunidad de mantener el aumento de la temperatura global promedio a menos de 2°C – el límite globalmente acordado. El documento ESMAP del 2012 del Banco Mundial sobre las Opciones de Baja Emisión de Carbonos.
14 http://pe.seeg.global/emisiones-totales/
15 http://news.mongabay.com/2013/06/deforestation-rates-for-amazon-countries-outside-brazil/
16 AIDESEP y FPP, 2015. Revealing the Hidden Indigenous perspectives on deforestation in the Peruvian Amazon. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y Forest Peoples Programme (FPP), agosto de 2015.
17 http://rainforests.mongabay.com/
18 http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL
19 Esto es, el monto de las emisiones de dióxido de carbono que se evitarían al detener la deforestación tropical, además del dióxido de carbono que sería eliminado de la atmosfera al continuar de replantar los bosques tropicales a la tasa actual.

La cubierta forestal del Perú tiene una extensión actual de 73 millones de hectáreas aproximadamente. En base a las acciones del UNFCCC, Perú se ha comprometido a conservar 54 millones de hectáreas de bosque tropical y de lograr deforestación neta cero para el 2021.[21] Adicionalmente, las INDC del Perú en el UNFCCC indican que casi 70% de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero del Perú se lograrán por medidas forestales.[22]

Sin embargo, en conflicto con este compromiso climatológico, las emisiones de la deforestación peruana se proyectan en gran aumento de las 92.6 millones de toneladas carbono equivalente por año en el 2010 a 159 millones de toneladas de carbono equivalente por año en el 2030 – una tasa de deforestación nunca antes vista en la historia del Perú.[23] Según el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR), un aumento en la deforestación en el Perú es de esperarse en los años por venir debido a las políticas de desarrollo que respaldan la expansión de la infraestructura de carreteras en la Amazonía, un aumento en la producción agrícola y el respaldo a los sectores extractivos (por ejemplo, petróleo, gas y minería).[24,25]

Estos motores de deforestación son agravados y facilitados por el precario sistema de tenencia de tierras del Perú y por una gobernanza débil. El gobierno evade las leyes prohibiendo la conversión de bosques primarios en las tierras del estado al usar otras regulaciones que permiten dar título de tierras a personas o corporaciones que “agregan valor económico” a la tierra.[26] De acuerdo con el Forest Peoples’ Programme[27]:

> *“Aunque los pueblos indígenas del Perú han obtenido algo de reconocimiento legal a sus derechos colectivos de tierras, 20 millones de hectáreas de territorios indígenas consuetudinarios en la Amazonía siguen sin reconocerse. El título legal está disponible solo sobre áreas pequeñas cerca del asentamiento indígena establecido y por medio de un proceso lento y burocrático, el cual puede ser bloqueado deliberadamente por funcionarios del gobierno u otros intereses privados. Las áreas más grandes de los territorios de las comunidades indígenas que el gobierno designa como ‘apto para bosques’ se mantienen como propiedad del estado bajo las leyes nacionales y forestales, disponibles para la privatización y desarrollo a gran escala.”*

Por consiguiente, para poder obtener un desarrollo bajo en carbono y no exceder 2 °C, es vital fortalecer la gobernanza ambiental del Perú y respaldar la promoción de derechos de tenencia de tierra seguros para las comunidades dependientes de los bosques para mitigar la presión negativa en la Selva Amazónica.

FINANCIAMIENTO DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DEL 2016 EN EL PERÚ

El 11 de febrero del 2016 el Banco Mundial aprobó dos DPF para el Perú por un total de **$ 2.5 mil millones** ($1.25 mil millones cada uno). Los DPF incluyen: 1. Gastos públicos y política de financiamiento de desarrollo de gestión de riesgo fiscal y 2. Aumentar el capital humano y la política de financiamiento de desarrollo de productividad. Ambos DPF respaldan acciones enfocadas a atraer inversión en infraestructuras privadas al Perú, con la primera operación enfocada específicamente a las **asociaciones públicas-privadas (APP).**

Los DPF del Banco Mundial y acciones previas

Este documento se enfoca específicamente en los incentivos de inversión y las medidas de

IPCC, 2014: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Ginebra, Suiza. http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/

20 https://www.theguardian.com/world/2014/nov/12/perus-forests-store-more-co2-than-us-emits-in-a-year-research-shows

21 http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/legislation/countries/peru/

22 Ibid.

23 http://climateactiontracker.org/countries/peru.html

24 http://www.cifor.org/library/4438/the-context-of-redd-in-peru-drivers-agents-and-institutions/

25 http://infoamazonia.org/2016/06/perus-climate-commitments-threatened-by-advancing-oil-palm-2/#!/story=post-15775

26 http://blog.cifor.org/20927/despite-enthusiasm-for-redd-deforestation-in-peru-continues?fnl=en

27 Forest Peoples’ Programme, 2014. Peru’s indigenous peoples assert land rights and offer a better approach to combat Amazon deforestation. http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/private/news/2014/02/FPP%20media%20briefing%20PERU.pdf

gobernanza contenidas en las reformas políticas e institucionales respaldadas por los dos DPF. Las reformas políticas requeridas, tales como las nuevas leyes concernientes al desarrollo de la infraestructura, son determinadas por las acciones previas de los DPF. De acuerdo con el Banco Mundial:[28]

> Las acciones previas son un conjunto de acciones políticas e institucionales acordadas conjuntamente, que son consideradas críticas para lograr los objetivos del programa con el respaldo de una operación de política de desarrollo y que el país acepta tomar antes de que la Junta apruebe el préstamo (crédito o subsidio). Las acciones previas son condiciones legales al desembolso.

En general, los documentos del DPF del Banco Mundial no proveen una visión integral de las acciones del gobierno específicamente desencadenadas por los DPF, y no contienen detalles importantes sobre las implicaciones sociales y ambientales. Dentro de los marcos legales estipulados por las acciones previas de DPF, el Banco Mundial tiende a sólo resaltar medidas que fomentan transparencia, gestiones fiscales prudentes y similares. Para poder entender exactamente qué están promoviendo estas operaciones y los riesgos climáticos de estos DPF, al igual que otros riesgos sociales y ambientales, es crítico entender:

1. Todas las medidas e incentivos correspondientes (no solo un sub grupo seleccionado) personificados en la política estipulada al DPF o reforma institucional; y

2. Los potenciales proyectos de infraestructura que se beneficiaran de las reformes de los DPF.

La nueva ley de asociación público-privada y los incentivos/subsidios de inversión

El DPF de gasto público y gestión de riesgo fiscal del Banco Mundial tiene un pilar de apoyo llamado **"Mejorando el marco institucional y legal del Gobierno para las asociaciones públicas-privadas (APP)"**.[29] Como tal, las acciones previas del 5 al 8 estipulan la publicación del Decreto Legislativo Nº 1224 – la nueva Ley APP.[30] Por ejemplo:

> **Acción previa 8.** El prestatario ha establecido un Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada para guiar las APP bajo un proceso claro, simplificado y trazable, con roles y responsabilidades para brindar una predictibilidad mayor a los inversionistas privados, al mismo tiempo que mejoran aún más los canales para evaluar el

28 Ver: http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1244732625424/Q&Adplrev.pdf

29 Banco Mundial, 2016. Documento de programa: Public Expenditure and Fiscal Risk Management Development Policy Financing, January 16, 2016.

30 **Acción Previa 5:** El Prestatario ha promulgado un nuevo marco APP para: (i) incorporar las APP en el proceso de presupuesto, y asegurar que las unidades de gasto den prioridad en sus asignaciones de presupuesto para las APP en una manera que es consistente con el marco fiscal existente; (ii) asegurar que sólo los proyectos con un caso de negocios fuerte, como se refleja en el informe de evaluación, que se adhieran a los principios de relación calidad-precio y un adecuada distribución de riesgo, se seleccionen; y (iii) requerir el dictamen vinculante favorable del MEF al caso de negocio reflejado en el informe de evaluación y al proyecto final del acuerdo APP correspondiente antes de entrar en cualquier contrato APP, como se evidencia por el Decreto Legislativo N° 1224 publicado en el diario oficial el 25 de setiembre de 2015 y el Decreto Supremo N° 410-2015-EF publicado en el diario oficial el 27 de diciembre el 27 de diciembre de 2015. **Acción Previa 6:** El Prestatario ha designado el MEF como ente rector del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada para el desarrollo de las APP, actuando por medio del recientemente creado Directorio General para la Política de Promoción de la Inversión Privada, el cual permite al MEF de desempeñar su rol como la autoridad normativa más elevada para la interpretación de la legislación APP, al igual que para promulgar y mejorar las directrices y metodologías para el desarrollo de las APP, como se evidencia por el Decreto Legislativo N° 1224 publicado en el diario oficial el 25 de setiembre, y el Decreto Supremo N° I 17-2014-EF publicado en el diario oficial el 23 de mayo del 2014. **Acción Previa 7:** El Prestatario ha revisado: (i) los procedimientos para recibir y procesar las propuestas APP co-financiadas y no solicitadas, incluyendo los roles y responsabilidades de las agencias gubernamentales claves (agencia solicitante, PROINVERSION y MEF) y el requerimiento a nivel nacional de un Decreto Supremo listando las intervenciones específicas y el monto de apoyo presupuestario que la agencia solicitante (por ejemplo los ministerios) necesitarán asignarse a dicha propuestas APP co-financiadas y no solicitadas; y (ii) los mecanismos de resolución de disputas en los contratos APP, los cuales incluyen arbitraje, una Junta de Resolución de Disputas, y el uso de un mecanismo alternativo por medio de la intervención de un Amigable Componedor, como se evidencia en el Decreto Legislativo N° 1224 publicado en el diario oficial el 25 de setiembre de 2015 y el Decreto Supremo N° 410-2015-EF publicado en el diario oficial el 27 diciembre de 2015.

impacto fiscal general, como se evidencia en la **publicación del Decreto Legislativo Nº 1224**, publicado en el periódico oficial el 25 de setiembre de 2015.

El 28 de diciembre de 2015, entra en vigor el nuevo marco legislativo para las APP peruanas, de acuerdo al Decreto Legislativo Nº 1224.[31]; la nueva ley de APP reemplaza el anterior régimen legal. Aunque retiene los incentivos de inversión del régimen anterior, la nueva ley de APP respaldada por el DPF brinda más claridad a algunas medidas como se nota a continuación.

De acuerdo con el Banco Mundial – "por definición siempre hay un componente público en una APP."[32] La forma que tome este componente depende del proyecto y puede variar desde el respaldo financiero directo, el apoyo en especie (tal como la provisión de tierra) y hasta un respaldo más indirecto o contingente (tales como garantías "no financieras"). Sin embargo, sin importar qué forma toma este respaldo, este le cuesta al gobierno o cuesta dinero público. En otras palabras, **por definición los proyectos APP son proyectos subsidiados**. Este es un hecho importante a comprender en lo que respecta al compromiso del Banco Mundial de tener los incentivos correctos para una transición a la baja emisión de carbonos y para reducir los subsidios a los combustibles fósiles.

Algunos de los incentivos/subsidios específicos a las asociaciones públicas-privadas que son parte del nuevo marco de asociaciones públicas-privadas respaldadas por el Banco para el Perú incluyen:

Gastos de preparación de proyecto – De acuerdo con el Banco Mundial, el gobierno del Perú brinda financiamiento para los gastos de preparación de proyectos de APP, tales como la adquisición de tierras, estudios geológicos, prospección, y consejeros de transacciones financieras.[33] Los gastos de preparación de proyecto en promedio son de un 3% del total de los gastos capitales del proyecto.[34] Por ejemplo, para un proyecto de infraestructura de $500 millones el gobierno contribuiría un subsidio de $15 millones para gastos de preparación.

Recuperación avanzada del impuesto de valor agregado[35] – En el Perú, los proyectos de APP son elegibles a un reembolso de todos los impuestos de valor agregado (IVA) de sus importaciones y/o compras locales de bienes, servicios y contratos de construcción requeridos para la ejecución del proyecto de APP.[36] La tasa del IVA en el Perú es actualmente de 18%, lo cual es una exención tributaria/subsidio significativo otorgado a los proyectos de APP, incluyendo los proyectos de combustibles fósiles.

Financiamiento del proyecto – El nuevo marco legal de APP respaldada por el DPF distingue entre las APP co-financiadas y las APP auto-financiadas, basadas en el nivel esperado de respaldo del gobierno. De acuerdo con las nuevas leyes y regulaciones de las APP:

- **Los proyectos co-financiados** son aquellos que requieren financiamiento parcial de fondos públicos u otorgando garantías financieras o no financieras que tienen una alta probabilidad de requerir el pago de fondos públicos (ver Garantías Gubernamentales más adelante en este documento).[37]

- **Los proyectos auto-financiados o auto-sostenibles** se definen como proyectos que requieren fondos públicos mínimos o ningún fondo público; aquellos que tienen un flujo de ingresos predecible; y aquellos que no requieran garantías financieras de cualquier entidad pública mayor del 5% de los costos totales del proyecto.[38]

La clasificación "auto-financiada" es engañosa.

31 El nuevo régimen comprende el Decreto Legislativo 1224 en el Marco para el Desarrollo de la Inversión Privada por medio de las Asociaciones Público-Privada y los Proyectos de Activos Fijos, publicado el 25 de setiembre de 2015 y el Decreto 410- 205-EF que contiene las regulaciones aplicables a ello, publicada el 27 de diciembre de 2015. La nueva Ley remplaza el régimen legal anterior.
32 http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/financing/government-support-subsidies
33 Banco Mundial, 2016. Documento de programa: Public Expenditure and Fiscal Risk Management Development Policy Financing, 16 de enero de 2016.
34 http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/financing/government-support-subsidies
35 Este es referido como plan de devolución anticipada del IGV por ProInversion.
36 http://www.investinperu.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=1&prf=0&jer=5934&sec=17
37 FERNANDO RODRIGUEZ MARIN, 2016. NEW PERUVIAN FRAMEWORK FOR PPPS. PILLSBURY WINTHROP SHAW PITTMAN, Project Finance International March 9 2016. http://www.pillsburylaw.com/siteFiles/Publications/ProjectFinanceInternational_RodriguezMarin_March92016.pdf
38 Ibid.

Las APP "auto-financiadas" pueden aun tener financiamiento/subsidios públicos – hasta un 5% del costo total del proyecto. Para proyectos de infraestructura de gran escala, 5% es un monto significativo de financiamiento público. Por ejemplo, el Gasoducto Sur Peruano está categorizado como un Proyecto auto-financiado. Dado que es un proyecto de $4 mil millones, este aún podría estar recibiendo hasta $200 millones en financiamiento/subsidios públicos.

Tope agregado en el respaldo del gobierno – Acorde con el énfasis del Banco en la responsabilidad fiscal, el nuevo marco de APP mantiene un tope agregado en los niveles de respaldo del gobierno.[39] Sin embargo, este tope puede ser revisado cada tres años o cuando se expide un decreto aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).[40] De acuerdo con las nuevas regulaciones de APP, el valor actual neto (VAN) de todo respaldo pendiente en cualquier momento no puede exceder el 12% del producto interno bruto (PIB). Es importante notar que la nueva ley de APP respaldada por el Banco Mundial ya ha elevado este nivel de 7% a 12%.

En el 2014, el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF) estimó que el VAN de todas las garantías financieras y no financieras sumaba 4.2% del PIB.[41] Dado que el PIB del Perú en el 2014 **fue de aproximadamente $202.6 mil millones, el valor actual neto de las garantías para los proyectos de APP sumaban aproximadamente $8.5 mil millones. Bajo el Nuevo tope agregado respaldado por el Banco Mundial este monto podría triplicarse.** Los proyectos de APP involucran una gran cantidad de dinero público y una exposición de riesgo fiscal significativa para el gobierno, lo cual puede explicar el reciente alto nivel de financiamiento del DPF del Banco Mundial para el Perú, como por ejemplo los $2.5 mil millones para las dos DPF evaluadas.

Garantías del gobierno – El nuevo Marco de APP especifica dos categorías de garantías del gobierno brindadas a los proyectos APP en el Perú – garantías financieras y no financieras.

- **Las garantías financieras** son valores incondicionales de ejecución inmediata, que normalmente se centran en respaldar una obligación de pago continua del gobierno, tales como para la construcción de certificados relacionados a los hitos, etc.[42]
- **Las garantías no financieras** o garantías contractuales usualmente están incorporadas dentro de los contratos de APP y surgen de los riesgos inherentes a un proyecto de APP. Los proyectos de APP que son clasificados como "auto-sostenibles/auto-financiados" pueden tener garantías "no financieras".

La garantía no financiera más común en el Perú es la ganancia mínima garantizada o MRG (por sus siglas en inglés). Para una MRG, el gobierno garantiza un monto mínimo de ganancia en el caso en que la demanda (y, en consecuencia, las ganancias) para el proyecto de infraestructura no sea suficiente para cubrir el costo de la deuda por servicios del concesionario.[43] Si en algún año dado los ingresos efectivos de la concesión son menores que aquellos pre-definidos en el contrato, entonces el gobierno debe pagar la diferencia.[44]

… para poder obtener un desarrollo bajo en carbono y no exceder 2 °C, es vital fortalecer la gobernanza ambiental del Perú y respaldar la promoción de derechos de tenencia de tierra seguros para las comunidades dependientes de los bosques para mitigar la presión negativa en la Selva Amazónica.

39 FERNANDO RODRIGUEZ MARIN, 2016. NEW PERUVIAN FRAMEWORK FOR PPPS. PILLSBURY WINTHROP SHAW PITTMAN, Project Finance International March 9 2016. http://www.pillsburylaw.com/siteFiles/Publications/ProjectFinanceInternational_RodriguezMarin_March92016.pdf
40 Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, 2015. Peru: upgrading its infrastructure development toolkit. Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, 23 de octubre de 2015. http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c7e878f7-2b5f-4d63-b2a5-56e8ed3d0e9c
41 Banco Mundial, 2016. Documento de programa: Public Expenditure and Fiscal Risk Management Development Policy Financing, 16 de enero de 2016.
42 Banco Mundial, 2016. Documento de programa: Public Expenditure and Fiscal Risk Management Development Policy Financing, 16 de enero de 2016.
43 Banco Mundial, 2012. Best Practices in Public-Private Partnerships Financing in Latin America: the role of guarantees. Banco Mundial, enero de 2012.
44 Ibid.

Una de las primeras MRG en el Perú fue por el gaseoducto desde Camisea hasta Lima. Bajo esta MRG, el gobierno garantizó a los inversionistas del gaseoducto un pago/uso de mínima capacidad durante los primeros años de operación cuando la demanda era menor que la capacidad del gaseoducto. Esto fue pagado por medio de un recargo en las facturas de electricidad de los consumidores en el Perú.[45] En la práctica, el mecanismo de la MRG hace que los consumidores de electricidad asuman el riesgo del sistema de transporte de gas. Al mismo tiempo, los consumidores también pagan para que las plantas de energía tengan una tarifa más baja de transporte de gas porque sin la garantía de la MRG del gobierno las tarifas de transferencia de gas hubieran sido mucho más altas, aun cuando el gaseoducto funciona a menos de la capacidad máxima.[46]

Un proyecto de la rama del sector privado del Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional o **IFC (por sus siglas en inglés), es uno de los dos beneficiarios directos del subsidio de gas de la MRG de Camisea.** Las compañías de distribución de gas de Camisea son Transportadora de Gas del Perú SA (TGP) y Gas Natural de Lima y Callao SA, o **Cálidda – el proyecto de IFC.** Del 2002 al 2008, el total del subsidio pagado por los consumidores por medio del mecanismo MRG al gaseoducto de Camisea fue de un total de $430 millones, $32 millones a Cálidda y $398 millones a TGP.[47]

Todos los subsidios descritos anteriormente son respaldados por el nuevo Marco de APP del DPF del Banco Mundial, el cual permite subsidios a proyectos de infraestructura de APP ya sean estos de baja o alta emisión de carbono, respetuosos con el clima, renovables o combustibles fósiles. Para comprender qué tipo de infraestructura está subsidiando realmente el nuevo Marco de APP, uno tiene que mirar los proyectos de APP planificados en el Perú (ver *APP del sector de energía en el Perú* más adelante en este documento).

DEBILITACIÓN SIGNIFICATIVA DE LA GOBERNANZA AMBIENTAL Y SOCIAL

La nueva ley de APP debilita la gobernanza de las agencias regulatorias

La nueva ley de APP estipula que el contrato APP requiere la aprobación del MEF y que “solo requiere la opinión previa favorable del Ministerio, Gobierno Regional y Local involucrados, la cual debe ser otorgada dentro de un periodo máximo de diez (10) días hábiles de haberse pedido, de lo contrario, la opinión es considerada favorable.”[48] Por ende, los gobiernos sub-nacionales y organismos regulatorios están otorgando una “opinión” solo en diez días y si ninguna opinión es otorgada dentro de diez días, esta se asuma como automáticamente favorable.

Entre julio del 2014 y marzo de 2015, Convoca, una red de investigación periodística, estimó que el OEFA perdonó entre $2.1 y $8.6 millones en sanciones a compañías de petróleo y gas.[60] Por ende, las acciones de los DPF del Banco Mundial están permitiendo más y más subsidios de combustibles fósiles.

Este rol debilitado de la agencias del gobierno contenido en el nuevo Marco de APP no pasó desapercibido y según se informa recibió quejas, particularmente de parte de los jefes de los organismos reguladores peruanos. Cuando estos fueron remitidos inicialmente, **ellos dijeron que el proyecto de Ley afectaría la autonomía de sus agencias al limitar su poder en la provisión de una opinión técnica, lo cual es una fase previa a los contratos de APP y, de esta manera, dar más poder a la agencia**

45 Una vez que el gaseoducto esté operando a capacidad completa, el recargo GRP no será cobrado a los consumidores. Banco Mundial, 2010. Peru's Downstream Natural Gas Sector: A Preliminary Assessment. Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP), setiembre de 2010.

46 Portocarrero, Geannine Gisset Chabaneix, 2010. The Camisea gas Project in the Peruvian Amazon: The promises and perils of hydrocarbon exploitation. Lund University, mayo de 2010.

47 Osinergmin. Gerencia Adjunta de Regulación Tarifaria - GART, 2008. Regulación del Gas Natural en el Perú: Estado del Arte al 2008. Disponible en: http://www2.osinerg.gob.pe/Infotec/GasNatural/pdf/Regulacion_Gas_Natural_Peru.pdf

48 Del sitio web de la DGPPIP. En el 2014, el MEF creó la Dirección General de Política de Promoción de la Inversión Privada (DGPPIP). La creación de la DGPPIP fue una Acción Previa del DPL de Gestión de Riesgo Fiscal y Gasto Público del Banco Mundial.

promotora de inversión privada [por ejemplo, ProInversion].[49]

Nueva Ley 30230 – Socavando la protección del ambiente de los pueblos indígenas del Perú

El DPF destinado a mejorar el capital humano y la productividad del Banco Mundial contiene un pilar principal de respaldo llamada "facilitando al entrada, operación y la salida de las compañías."[50] Así, de acuerdo con el acuerdo de préstamo, el DPF estipula:

> **Acción previa #6:** El prestatario ha tomado medidas para limitar la discreción de todos los órganos del gobierno de imponer regulaciones y procedimientos administrativos fuera del marco legal nacional, al fortalecer el poder del INDECOPI[51] de sancionar el no cumplimiento con el marco legal nacional, como se evidencia con la promulgación de la **Ley N° 30230** publicada en el diario nacional el 12 de julio del 2014, modificando la Ley 27444 del 10 de abril del 2001 (*Ley de Procedimiento Administrativo General*) y el Decreto Legislativo N° 1212 publicado en el diario nacional el 24 de setiembre de 2015.[52]

El 11 de julio del 2014, el Gobierno del Perú promulgó la Ley 30230 respaldada por un DPF conteniendo una serie de decretos con el objetivo de promover la inversión en el país. Sin embargo, esta Ley incluye medidas regresivas que afectan la gobernanza social y ambiental, incluyendo entre ellos:[53]

- Despojar la autoridad del Ministerio del Ambiente de crear áreas de conservación de biodiversidad y de paisajes naturales. Esto elimina el poder del ministerio de establecer reservas naturales exentas de la minería y de la explotación petrolera, muchas de las cuales se prevén de dar lugar en la Selva Amazónica.[54]
- Reducción del tiempo requerido para la revisión de las evaluaciones de impacto ambiental (EIA) por la mitad (45 días), imponiendo sanciones a los funcionarios públicos que no logran completar esta fecha límite. El periodo de tiempo acortado para la evaluación del EIA es de gran preocupación ya que a veces es la única información que los pueblos indígenas tienen para evaluar si están de acuerdo o no con los proyectos propuestos.[55]
- La agencia estatal a cargo de las regulaciones ambientales (OEFA) ya no tiene permitido aplicar sanciones en el caso de infracciones ambientales. En lugar de ello, este es llamado para indicar medidas correctivas; solo en el caso de no cumplimiento de estas medidas correctivas podrá aplicarse una sanción.
- Durante los siguientes tres años, el nivel de las sanciones en casos de no cumplimiento de las medidas correctivas se redujo en un 50%, excepto en casos extremos o de faltas recurrentes.
- Reducción del periodo de tiempo para la toma de decisiones en la expropiación de tierras para proyectos de gran infraestructura u otros proyectos considerados de interés público.[56]

49 Rafael Arribas, 2014. Peru's Success with Public Private Partnerships Begs for More: Overcoming Bureaucracy and Fiscal Realities to Close the Infrastructure Shortfall. Panam Post, 24 de marzo de 2014. https://panampost.com/rafael-arribas/2014/03/24/perus-success-with-public-private-partnerships-begs-for-more/

50 Banco Mundial, 2016. Documento de programa: Boosting Human Capital and Productivity Development Policy Financing, 16 de enero de 2016.

51 INDECOPI es el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.

52 Esta enmienda otorga la Comisión para la Supresión de Barreras Burocráticas — una agencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) — el deber de hacer cumplir esta ley. Fuente: Rafael Arribas, 2014. Peru's Success with Public Private Partnerships Begs for More: Overcoming Bureaucracy and Fiscal Realities to Close the Infrastructure Shortfall. Panam Post, 24 de marzo de 2014. https://panampost.com/rafael-arribas/2014/03/24/perus-success-with-public-private-partnerships-begs-for-more/

53 Oxfam, 2014. Peru and the COP 20: Environmental "Paquetazos" and The Government`s Incoherence https://peru.oxfam.org/sites/peru.oxfam.org/files/file_attachments/201412%20PC%20COP%2020%20Policy%20Brief%20CANI%20VF_3.pdf

54 CNS News, 2014. New Peru law weakens environmental safeguards. 20 de julio de 2014. http://cnsnews.com/news/article/new-peru-law-weakens-environmental-safeguards

55 Ibid.

56 Forest Peoples Programme, 2015. Indigenous peoples of Peru unite to denounce imminent legal reforms that threaten land rights. 28 de abril de 2015. http://www.forestpeoples.org/topics/rights-land-natural-resources/news/2015/04/indigenous-peoples-peru-unite-denounce-imminent-le

- Cualquier estándar ambiental a futuro o la modificación de los límites máximos permisibles, propuestos por el Ministerio del Ambiente, requerirán la consideración explícita del impacto económico en el sector concerniente de la industria. También requerirá aprobación previa del ministerio del sector correspondiente, concretamente el Ministerio de Energía y Minas, el cual tiene el mandato de promover la expansión de su sector.

La definición de Límites Máximos Permisibles y de Estándares de Calidad Ambiental ya no es una decisión técnica tomada por el Ministerio del Ambiente, sino que ahora requiere la autorización de todos los ministerios, incluyendo aquellos con el mandato legal de promover las industrias extractivas (petróleo, gas, minería).[57] Es importante notar que esta nueva Ley, respaldada por un DPF, no fue bien recibida por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la agencia de monitoreo para las industrias extractivas que forma parte del Ministerio del Ambiente[58], la Defensoría del Pueblo de Perú, y las Naciones Unidas.[59]

Debido a la Ley 30230, el OEFA ha descartado o reducido las sanciones ambientales que las compañías de petróleo y de gas tenían. Entre julio del 2014 y marzo de 2015, Convoca, una red de investigación periodística, estimó que el OEFA perdonó entre $2.1 y $8.6 millones en sanciones a compañías de petróleo y gas.[60] Por ende, las acciones de los DPF del Banco Mundial están permitiendo más y más subsidios de combustibles fósiles.

El momento en que la Ley 30230 entra en vigor fue interesante y preocupante. La Ley 30230 entró en vigor el 11 de julio del 2014, a sólo días antes de que se firmara el contrato del Gasoducto Sur Peruano, el 23 de julio del 2014. El reducir en gran manera la posibilidad de ser sancionado por no cumplir con las regulaciones ambientales durante la fase de construcción del gaseoducto y facilitar los procedimientos de adquisición de tierras brindan un gran impulso a un proyecto que aún no había verificado su ruta por el bosque Amazónico (ver *Proyectos de APP del Sector de Energía* más adelante en este documento). El proyecto del Gasoducto Sur Peruano todavía tiene problemas obteniendo el financiamiento necesario. Reducir los riesgos financieros asociados con el no cumplimiento de las regulaciones ambientales impulsaría la calificación de rentabilidad para los prestamistas potenciales. El Cuadro 1 nos cuenta un ejemplo donde se advierte sobre la construcción de gaseoductos en el Perú bajo un contexto de gobernanza ambiental débil.

CUADRO 1. Acelerar los permisos ambientales tiene un record negativo en el Perú[61]

Dentro de los dos primeros años de operación, el gaseoducto TGP de gas natural de Camisea ha tenido cinco fugas. Este número de fugas, en una etapa tan temprana del Proyecto, fue llamado a cuestionar la integridad estructural del gaseoducto. Una investigación del congreso peruano determinó que las fugas fueron el resultado de una construcción apresurada. Una evaluación por el Banco Inter-Americano de Desarrollo encontró que el entorno físico inestable fue principalmente la causa. Una auditoría independiente pedida por el Gobierno del Perú y realizada por Germanischer Lloyd concluyó que Transportadora de Gas del Perú (TGP), el operador del gaseoducto, no realizó estudios geológicos o sociales exhaustivos, una omisión que contribuyó a las fugas. Perú sancionó a TGP con $1 millón por las fugas, Adicionalmente, el consorcio gastó aproximadamente $50 millones para corregir los problemas.[62]

57 Environmental Watch, 2014. Peru Passes New Law that Weakens Environmental Safeguards. Environmental Watch, 28 de julio de 2014. http://www.environmental-watch.com/2014/07/28/peru-passes-new-law-weakens-environmental-safeguards/
58 The Oil and Gas Year, 2015. Administrative Gains in Peru. The Oil and Gas Year, 1 de octubre de 2015. http://www.theoilandgasyear.com/interviews/administrative-gains-in-peru/
59 CNS News, 2014. New Peru law weakens environmental safeguards. 20 de julio de 2014. http://cnsnews.com/news/article/new-peru-law-weakens-environmental-safeguards
60 Convoca, 2015. Millions pardoned to the petroleum companies. Convoca Investigative Journalism Network, octubre de 2015. http://convoca.pe/millions-pardoned-petroleum-companies
61 Nicole Spencer, 2010. ENERGY IN PERU: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES. Americas Society and Council of the America, Washington, DC. Junio de 2010. http://www.as-coa.org/sites/default/files/ASCOA_Energy_in_Peru.pdf
62 Ibid.

Además de las preocupaciones en lo que respecta al Proyecto de APP del Gasoducto Sur Peruano, en el 2014, **Perupetro reportó sus planes de establecer 26 nuevas concesiones APP de petróleo y de gas en la Amazonía**.[63] Como anteriormente se ha mencionado, en la sección de Perú y Cambio Climático en este documento, la tasa de deforestación en el Perú es altísima y se espera que aumente en los próximos años debido a las políticas de desarrollo que respaldan la expansión de los sectores extractivos, producción agrícola y de carreteras en la Amazonía.[64] El respaldo del Banco a la Ley 30230 claramente agrava este problema.

Además del debilitamiento de las regulaciones ambientales, Vladimir Pinto, especialista legal, argumenta que varios de los artículos de la Ley 30230 amenazan los derechos territoriales y de posesión de tierra de los pueblos indígenas para así dar prioridad a los proyectos de desarrollo.[65] Como tal, la Ley respaldada por el DPF contradice los programas del Banco Mundial en el Perú que respaldan las estrategias de protección forestal y de reducción de emisiones del Perú (específicamente el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal - FCPF y el Programa de Inversión Forestal - FIP), la cual claramente reconoce que los compromisos del Perú para la reducción de la deforestación no pueden ser exitosos sin permitir la condición de asegurar los derechos de tenencia de tierra para los pueblos indígenas del Perú.[66] Las comunidades indígenas han presentado una apelación contra la Ley 30230 declarando que dicha Ley viola sus derechos provistos en la Constitución (ver Cuadro 2).

Finalmente, la nueva Ley de APP promovida por el DPF y la Ley 30230 socavan los esfuerzos del Banco Mundial de mejorar la gobernanza ambiental en el Perú, incluyendo el Préstamo para el Desarrollo Programático de Políticas Ambientales del 2010-2013 ($75 millones), el cual tiene como enfoque el fortalecer el marco legal de la gestión ambiental de inversiones de gran infraestructura y de la capacidad del OEFA de monitorear las EIA.[67]

APP del sector de energía en el Perú

Considerando los riesgos del cambio climático y la transición al desarrollo bajo en carbono, energía es uno de los sectores más importantes por el potencial de emisiones significativas de gases de efecto invernadero de combustibles fósiles y de posibles amenazas a la Selva Amazónica Peruana. La Tabla 1 da una lista de los proyectos de APP del sector energía que estaban siendo ofrecidos por los DPF del Banco Mundial, y por ende, representan los proyectos programados para beneficiarse de los incentivos de inversión patrocinados por el Banco y la reducción de "obstáculos burocráticos" como por ejemplo la gobernanza ambiental y social debilitada.

CUADRO 2. Los derechos indígenas y la Ley 30230

En marzo del 2016, organizaciones indígenas y de derechos humanos, lideradas por la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDESEP) y el grupo de trabajo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos presentaron una apelación contra la Ley 30230 a la Corte Constitucional del Perú. Los demandantes sostienen que varios Artículos de la Ley (Artículos 36, 38-40, y 42-51) violan la Constitución Peruana ya que contravienen los derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras ancestrales y el derecho a un ambiente limpio y saludable.[68] El veredicto final de la Corte Constitucional está pendiente.

63 The Guardian, 2014. Peru to 'eliminate' key environmental rule for oil and gas firms, says minister. The Guardian, 8 de marzo de 2014. http://www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2014/mar/08/peru-eliminate-environmental-rule-oil-gas-minister
64 http://www.cifor.org/library/4438/the-context-of-redd-in-peru-drivers-agents-and-institutions/
65 AIDESEP y FPP, 2015. Revealing the Hidden Indigenous perspectives on deforestation in the Peruvian Amazon. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y Forest Peoples Programme (FPP), agosto de 2015.
66 AIDESEP y FPP, 2015. Revealing the Hidden Indigenous perspectives on deforestation in the Peruvian Amazon. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y Forest Peoples Programme (FPP), agosto de 2015.
67 Un factor importante bajo la ley DPF del medio ambiente para el Perú fue "la aprobación de la Ley sobre el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, el cual permite al Ministerio del Ambiente de revisar las evaluaciones de impacto ambiental para los proyectos de infraestructura/inversión con impactos potencialmente significantes."
68 http://derechoshumanos.pe/2016/04/cnddhh-admision-de-demanda-de-inconstitucionalidad-contra-la-ley-30230/

Entre julio del 2014 y marzo de 2015, Convoca, una red de investigación periodística, estimó que el OEFA perdonó entre $2.1 y $8.6 millones en sanciones a compañías de petróleo y gas[60]. Por ende, las acciones de los DPF del Banco Mundial están permitiendo más y más subsidios de combustibles fósiles.

La Tabla 1 indica que todos los proyectos APP del sector de energía que estaban siendo ofrecidos en el momento de la aprobación del Banco Mundial de los dos DPF eran para combustibles fósiles y proyectos grandes de hidrocarburos, los cuales están siendo amenazados por la escasez de agua relacionada al cambio climático. No hubo ningún proyecto APP de energía renovable que estuviera siendo planificado.

Asimismo, la Tabla 1 lista tres proyectos APP de energía que fueron aprobados antes de que entrara en vigor el nuevo marco estipulado del DPF. El proyecto APP más grande y significativa en el Perú es el Gasoducto Sur Peruano. El Banco Mundial afirma que estos proyectos fueron aprobados antes de la fecha de comienzo de operaciones del DPF y que, por ende, no deberían ser incluidos.

Este documento sostiene que estos proyectos no han obtenido cierre financiero y por ende, de acuerdo con las regulaciones de APP, un contrato de APP existente puede ser renegociado y enmendado. Las enmiendas contractuales de APP son muy frecuentes, seguidas por cambios pedidos por los prestamistas para responder a problemas de rentabilidad.[69] Esto es particularmente relevante para el Gasoducto Sur Peruano ya que este todavía no puede asegurar todo el financiamiento necesario.[70] Asimismo, el contrato del Gasoducto Sur Peruano fue firmado después de que la Ley 30230 (estipulada por el DPF) fuera promulgada, lo cual restringe significativamente las sanciones por violaciones regulatorias (importante durante la construcción y primera fase de operación) y que facilita la obtención de los permisos pendientes y adquisición de tierras para el gaseoducto.

Gasoducto Sur Peruano: El Gasoducto Sur Peruano es de lejos el proyecto APP del sector de energía más significativa y uno de los proyectos APP más grandes en general. **Es un proyecto de $4 mil millones que representa aproximadamente un 54% de las inversiones totales del sector de energía y un 27% de todos los proyectos APP desde el 2011 al 2014.**[71] El 23 de julio del 2014, el gobierno del Perú firmó el contrato de concesión APP de 34 años del Gasoducto Sur Peruano, con una fecha de término esperada para el 2019.[72]

El gaseoducto irá desde los yacimientos de Camisea hasta las regiones del sur del país (Cusco, Arequipa y Moquegua), atravesando la selva Amazónica y los Andes hasta el puerto de Ilo. Es un gaseoducto de 700 millas de longitud con una capacidad de transporte de gas de 2000 millones de pies cúbicos por día.[73] El gaseoducto transportará gas natural y gas líquido destinados a las plantas de energía, proyectos grandes de minería y futuros proyectos petroquímicos y de energía involucrados en el Nodo de Poder del Sur (proyectos APP adjudicados en el 2013).[74] **Se señala que en los planes del gobierno, esto es, futuros proyectos APP, incluyen una planta de petroquímicos de $3.5 mil millones y una planta de energía a gas de $4 mil millones**.[75]

69 Marin, Fernando, 2016. New Peruvian Framework for PPPs. Pillsbury Winthrop Shaw Pittman, 9 de marzo de 2016. https://www.pillsburylaw.com/siteFiles/Publications/ProjectFinanceInternational_RodriguezMarin_March92016.pdf
70 Peru Reports, 2016. Peru's billion-dollar gas pipeline in jeopardy. Peru Reports, 5 de diciembre de 2016. http://perureports.com/2016/12/05/perus-billion-dollar-gas-pipeline-jeopardy/
71 De acuerdo con la información de costo de proyecto provisto por el sitio web de ProInversion, como visto el 12 de junio de 2016. http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=1&prf=2&jer=6877&sec=30
72 Odebrecht, 2014. The South Peru Gas Pipeline Consortium signs the contract for the start of the project. 24 de julio de 2014. http://odebrecht.com/en/south-peru-gas-pipeline-consortium-signs-contract-start-project
73 Odebrecht, 2014. The South Peru Gas Pipeline Consortium signs the contract for the start of the project. 24 de julio de 2014. http://odebrecht.com/en/south-peru-gas-pipeline-consortium-signs-contract-start-project
74 *Peru Reports*, 2016. Odebrecht bows out of Peru's Southern Gas Pipeline. Peru Reports, 8 de abril de 2016. http://perureports.com/2016/04/08/odebrecht-bows-perus-southern-gas-pipeline/
75 Reuters, 2013. Analysis: Peru leader's $11.5 billion gas project faces snags. Reuters, 2 de julio de 2013. http://www.reuters.com/article/us-peru-energy-idUSBRE96117E20130702

TABLA 1. PRÓXIMOS PROYECTOS APP DEL SECTOR DE ENERGÍA EN EL PERÚ

Proyecto	Inversión estimada (millones USD)	Periodo de concesión	Modalidad	Descripción	Estado
Mejora de la seguridad eléctrica del País y desarrollo del gaseoducto Peruano	$3,643	34 años	Auto-sostenible (pendiente de precio regulado)	Gasoducto Sur Peruano o GSP	En construcción, a completar en 2019
Planta de energía térmica de 500 MW en Ilo	$500	20 años	No especificado	Planta de diésel tiene planeado cambiar a gas una vez el GSP sea completado	En construcción, a completar en 2017
Sistema de abasto LNG para el mercado domestico	$250	20 años	Auto-sostenible	Gaseoducto y distribución	Convocado
Sistema de abasto de petróleo líquido para Lima and Callao	$250	22 años	Auto-sostenible	Gaseoducto LPG e instalación de almacenamiento	Convocado
Uso masivo de gas natural o construcción de infraestructura de gas natural en el Perú Central y Meridional	$350	32 años	Auto-sostenible	Red de gaseoductos en el Perú Central y Meridional	Convocado
Planta de energía térmica de Quillabamba	$180	20 años	Auto-sostenible	Planta de energía a gas de ciclo individual de 200 MW	Convocado
Central hidroeléctrica de San Gabán III	$438	30 años	Auto-sostenible (regalía anual fija)	Poder hidroeléctrico de 206 MW	Otorgado Nov. 2015
Iluminando Perú – Sistema de iluminación pública ecológica	no especificado	20 años	No solicitado	Eficiencia mejorada de iluminación pública - LED	En evaluación

Fuente: Sitio web de ProInversion, consultado el 12 de junio de 2016. http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=1&prf=2&jer=6877&sec=30

Tres centrales de energía térmica son parte de los proyectos complementarios del Gasoducto Sur Peruano. Las plantas incluyen: la central de energía térmica de Mollendo de 590 MW (programada a estar operativa para el 2016 usando diésel y luego cambiando a gas una vez que el gaseoducto sea completado); la central de energía térmica de Ilo de 500 MW ($500 millones, programada a estar operativa para el 2017 usando diésel y luego cambiando a gas); y la central de energía térmica a gas de Quillabamba de 200 MW ($180 millones). Las primeras dos plantas fueron concesionadas a ProInversion en noviembre y en diciembre del 2013, respectivamente, y Quillabamba se encuentra actualmente ofrecida.

Asimismo, los proyectos petroquímicos son esenciales a la viabilidad del Gasoducto Sur Peruano ya que estas ayudarían a crear una nueva demanda de gas para cargas de alimentación y para generar energía. De hecho, de acuerdo con la consultora brasilera Gas Energy Latin America, si la demanda no es creada las compañías pueden elegir no desarrollar las reservas, las cuales dejarían el gaseoducto vacío por varios años.[76] Por ende, además de estimular las industrias dependientes de gas, la construcción del Gasoducto Sur Peruano proveerá el impulso para explotar aún más reservas y explorar el área de Camisea para buscar más gas.[77] El área de Camisea se encuentra en el Amazonas, por ende la exploración adicional se asocia con riesgos significativos al bosque y a las comunidades indígenas (ver Cuadro 3 a continuación).

Adicionalmente, de acuerdo la publicación *Oil and Gas Year,* el nuevo suministro de gas debe ser relativamente barato para que las plantas petroquímicas operen a precios competitivos.[78] Como tal, se reporta que el **Gasoducto Sur Peruano está programado para suministrar gas a precio regulado, es decir, gas subsidiado**[79] por el gobierno será utilizadopara suministrar gas a precio regulado. Dado que parece que el gaseoducto va a estar operando por debajo de sus capacidades en los primeros años de operación, un ingreso mínimo garantizado o garantía, tipo MRG, como la usada para los gaseoductos principales de Camisea pueden ser planeados. Debemos tomar en cuenta que el nuevo Marco de APP respaldado por el Banco Mundial hace referencia a este tipo de garantía como una garantía no financiera, la cual puede ser otorgada a proyectos APP "auto-financiados".

La asistencia técnica del Banco Mundial recomienda el gas subsidiado para el Gasoducto Sur Peruano – En el 2006, la asistencia técnica del Banco Mundial - Perú produjo el reporte "Perú: Extendiendo el uso del gas natural para las provincias del interior del país". Este reporte brindó estudios de viabilidad sobre la extensión de las líneas troncales desde el gaseoducto de Camisea hasta las regiones sostenidas por el Gasoducto Sur Peruano. El reporte del Banco Mundial recomienda varios subsidios para el gas natural, incluyendo: una continuación de la garantía de tipo MRG y/o "subsidios directos para la creación de infraestructura [de distribución de gas]".[80] El reporte del Banco Mundial también recomendó el uso de gas a precios de descuento promocionales en los contratos iniciales para los grandes consumidores, en línea con aquellos provistos para la concesión de Camisea.

En contraste a la recomendación del Banco de subsidiar el gas, el estudio de casos de APP en el Perú del Banco Mundial, hecho en el 2013, determinó que **"el precio con descuento para uso interno del gas natural de Camisea introduce una distorsión de precio en el mercado porque representa una seria barrera para la hidroelectricidad y otras tecnologías renovables — al igual que el uso eficiente del gas natural en la generación de energía térmica**, tales como unidades de ciclo combinadas."[81]

Las próximas APP expanden la exploración de combustibles fósiles

Para entender mejor a los potenciales riesgos ambientales y sociales de los DPF del Banco Mundial, es importante ver los planes de desarrollo a corto plazo y los objetivos del gobierno del Perú. En el caso de los riesgos climáticos y la promoción de la infraestructura baja en carbono, es importante ver lo que se planea para el sector de energía y para el futuro de potenciales proyectos APP.

En lo que respecta a los hidrocarburos, de acuerdo a Perupetro, el gobierno está actualmente revisando el **Proyecto de Gaseoducto Norperuano** para transportar el gas de Camisea a las regiones del norte del Perú.[82] También, en los próximos años, Perupetro está planeando organizar un proceso de licitación petrolera en varios bloques en tierra y mar (bloques 177, 165, 197, 198, 181, 157, 190, 191) que alimentarían el Oleoducto Norperuano existente. Perupetro ha tenido que declarar en emergencia ambiental este oleoducto, el cual ha

76 The Oil and Gas Year, 2015. Stimulate Interest. The Oil and Gas Year, 7 de octubre de 2015. http://www.theoilandgasyear.com/articles/stimulate-interest/
77 Ibid.
78 Ibid.
79 *Peru Reports*, 2016. Odebrecht bows out of Peru's Southern Gas Pipeline. Peru Reports, 8 de abril de 2016. http://perureports.com/2016/04/08/odebrecht-bows-perus-southern-gas-pipeline/
80 El estudio brinda los términos a ser utilizados para la transportación de gas natural y las licitaciones de concesión de distribución dentro de cuatro regiones: Ayacucho, Junín, Ica, and Cusco.
81 Vagliasindi, Maria, 2013. Revisiting Public-Private Partnerships in the Power Sector: The Case of Peru. Un estudio del Banco Mundial, 2013.
82 http://www.rree.gob.pe/promocioneconomica/invierta/Documents/Oil_and_Gas_Investment_Guide_2016_2017.pdf

tenido 11 fugas en la Amazonía en lo que va este año (2016).[83] Perupetro también ha anunciado su intención de evaluar "la posibilidad de entrar en negociaciones directas con las compañías que deseen explorar, especialmente asociándose con Petroperú," por ejemplo, entrar en una concesión APP.[84]

Tales medidas entorpecen el esfuerzo global de reducción de gases de efecto invernadero y el esfuerzo del Perú para limitar el aumento de temperatura a 1.5°C. Los científicos han determinado que al menos dos tercios de las reservas comprobadas y actuales de petróleo, gas y carbón no deben ser quemadas si hemos de evitar aumentar la temperatura global sobre los 2°C. Por ende, **cualquier incentivo para expandir la exploración de combustibles fósiles es directamente incompatible con la prevención de los peores impactos del cambio climático.**

La Tabla 1 indica que todos los proyectos APP del sector de energía que estaban siendo ofrecidos en el momento de la aprobación del Banco Mundial de los dos DPF eran para combustibles fósiles y proyectos grandes de hidrocarburos…

CUADRO 3. La matriz energética planeada para el 2025 del Perú:
El DPF perdió la oportunidad para expandir energías renovables inteligentes a favor del clima

El objetivo de la matriz energética del Perú es una causa de preocupación climática. De acuerdo con el sitio web de ProInversion, en el 2013 la matriz energética del Perú fue de 46% gas natural y petróleo, 53% grandes hidroeléctricas, y menos de 1% de otras energías renovables, incluyendo energía solar y de biomasa. Dado que la escasez de agua del Perú corre el riesgo de afectar el suministro de agua en potencia para la generación hidroeléctrica y que muchas nuevas plantas hidroeléctricas son asociadas con una pérdida de bosques significativa, este no representa la mejor opción energética en pro del clima para el Perú. Por ende, tendría sentido dar prioridad a otras fuentes de energía renovables. Sin embargo, el Plan Nacional de Energía del Perú declara que 60% de la matriz energética debería provenir de "renovables" para el 2025, con 54% de grandes hidroeléctricas y sólo 6% de energía solar, eólica, de biomasa y de pequeñas hidroeléctricas (menos de 20 MW).

Para poder tener un objetivo más ambicioso para la energía renovable inteligentes a favor del clima y aumentar las inversiones en estas, el Perú tiene la necesidad de estudios de viabilidad completos para la energía solar y eólica.[85] Se necesitan más años de colección de información para aumentar la certeza sobre el rendimiento de estas fuentes de energía renovables. Los valores preliminares son prometedores, con muy altos niveles de radiación en el sur del país (6-7 kWh por metro cuadrado) y vientos muy constantes a lo largo de la costa.[86]

Más aún, de acuerdo con Walsh, una consultoría grande, la regulación del sector de energía del Perú está en necesidad de reforma ya que es muy vieja y está basada en un modelo para grandes hidroeléctricas y generación de energía térmica. Es muy difícil aplicar esto a las energías eólicas, solares, geotérmicas y distribuidas. Walsh agregó que los reguladores peruanos no tienen la experiencia necesaria con las nuevas fuentes de energías renovables y que el marco legal no les permite ser flexibles.[87]

Es desafortunado que los DPF del Banco Mundial no incluyeran reformas para mejorar el marco legal y las regulaciones del sector de energía para acomodar fácilmente las inversiones de energías renovables inteligentes a favor (por ejemplo, energía solar, eólica y distribuida).

83 http://perureports.com/2016/11/04/11th-oil-spill-prompts-state-emergency-peru-jungle-region/
84 PeruPetro, 2016. Peru's oil & gas investment guide 2016 / 2017. PeruPetro, Ministry of Foreign Affairs Peru, and EY Peru, febrero de 2016. http://www.rree.gob.pe/promocioneconomica/invierta/Documents/Oil_and_Gas_Investment_Guide_2016_2017.pdf
85 http://www.powermag.com/wp-content/uploads/2015/02/Peru-Power_2014_v6-web-RES.pdf
86 Ibid.
87 http://www.powermag.com/wp-content/uploads/2015/02/Peru-Power_2014_v6-web-RES.pdf

Evaluación de riesgo climático de los DPF

La evaluación ambiental del Banco Mundial para ambos DPF concluyó que es posible que las políticas específicas respaldadas por los DPF no tengan efectos significativos en los recursos ambientales del Perú (por ejemplo bosques, recursos hídricos, etc.) y en los hábitats naturales. El Banco agregó en la sección Aspectos Ambientales del documento del Programa, "escenarios creíbles para cualquier impacto negativo directo o indirecto significativo parecen muy improbables".

Dado eso, las políticas apoyadas por DPF del nuevo marco legislativo para APP benefician y promueven proyectos de hidrocarburos en el Perú. Los proyectos APP que actualmente están bajo implementación y son ofrecidos por el gobierno, son solamente de combustibles fósiles y grandes hidroeléctricas (que pueden estar asociados con una deforestación significativa). Parece claro que el Banco Mundial debería haber evaluado específicamente los riegos asociados con el crecimiento sustancial de las emisiones GEI frente a la meta de los 2 grados.

Dada la importancia de la Amazonía Peruana, el Banco debería haber reconocido los riesgos potenciales de deforestación asociados con: proyectos APP actuales, por ejemplo el proyecto APP de Gasoducto Sur Peruano (ver Cuadro 4 a continuación); y, la promoción de la gran infraestructura en el contexto de la gobernanza débil, específicamente el respaldo del DPF para limitar la omisión regulatoria y las varias medidas ambientalmente regresivas de la Ley 30230 respaldada por el DPF.

En lo que respecta a los hidrocarburos, las concesiones de petróleo y de gas ahora cubren 75% del territorio de la Amazonía Peruana,[88] un aumento de 41% del 2009.[89] Casi todas estas concesiones se sobreponen con áreas de extrema sensibilidad ecológica y cultural, incluyendo áreas ocupadas por pueblos indígenas que viven en aislamiento voluntario.[90] La mayoría de los 1.4 mil millones de barriles de reservas de petróleo comprobadas del Perú se encuentran en tierra de la región del Amazonas. Como anteriormente se ha indicado, **en los años por venir Perupetro planea establecer 26 nuevas concesiones de petróleo y de gas en la Amazonía**.[91]

CUADRO 4. Proyectos APP y riesgos a los bosques

Varios de los proyectos APP planeados por el Gobierno Peruano involucran motores de deforestación identificados en el Perú, incluyendo: la producción/transporte del petróleo y gas; centrales de grandes hidroeléctricas; y carreteras.[92] En el contexto de la debilitada gobernanza ambiental, la promoción de estos proyectos de infraestructura a gran escala representa un riesgo de deforestación importante. Por ejemplo:

El proyecto APP del gaseoducto de $4 mil millones y 700 millas de largo de Southern Perú – uno de los proyectos de infraestructura más grandes de toda la historia del Perú – tendrá una porción significativa construida atravesando el Amazonas. Se estima que la construcción del gaseoducto necesitará la mejora de 400 kilómetros de carreteras.[93] El gaseoducto conectará bosques antes aislados y pueblos indígenas por medio de carreteras de acceso construidas para uso durante el proyecto. El lugar donde el gaseoducto comenzará en Cusco también es la base principal de operaciones para el Proyecto de Camisea, lo cual haría que aumente la exploración de petróleo y de gas en el área. Mientras que el proyecto APP fue otorgado antes del nuevo marco APP, este fue firmado después que la Ley 30230 respaldada por el DPF fuera promulgada, lo cual debilita los derechos de tierra de los pueblos indígenas en el Amazonas y

88 http://www.alianzaarkana.org/the-amazon-rainforest/oil-exploitation-in-the-peruvian-amazon
89 Matt Finer and Martí Orta-Martínez, "A Second Hydrocarbon Boom Threatens the Peruvian Amazon: Trends, Projections, and Policy Implications," Environmental Research Letters 5 (2010): 3–4.
90 http://www.alianzaarkana.org/the-amazon-rainforest/oil-exploitation-in-the-peruvian-amazon
91 The Guardian, 2014. Peru to 'eliminate' key environmental rule for oil and gas firms, says minister. The Guardian, 8 de marzo de 2014. http://www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2014/mar/08/peru-eliminate-environmental-rule-oil-gas-minister
92 Hugo Che Piu, Mary Menton, 2014. The context of REDD+ in Peru: Drivers, agents and institutions. Center for International Forestry Research (CIFOR) y Derecho, Ambiente, y Recursos Naturales (DAR), 2014.
93 The Oil and Gas Year, 2015. Uphill Struggle: Peru's New Pipeline. The Oil and Gas Year, 22 de junio de 2015 http://www.theoilandgasyear.com/articles/uphill-struggle-perus-new-gas-pipeline/

la gobernanza ambiental. Este restringe significativamente las sanciones para las violaciones regulatorias y facilita la obtención de los permisos.

El gobierno peruano planea promover aún más la exploración de petróleo y de gas, incluyendo **26 nuevas concesiones de petróleo y de gas en el Amazonas**.[94] Gran parte de esta exploración está programada para ocurrir en el yacimiento de Camisea, también conocido como Lote 88. 74% del yacimiento de gas también comparte territorio con una reserva establecida para proteger pueblos indígenas, la reserva de Kugapakori-Nahua-Nanti, y con una zona de delimitación del Parque Nacional del Manu, un sitio de Patrimonio Mundial de la Humanidad cuya biodiversidad se dice exceder la de cualquier otro lugar en el mundo.[95] La nueva exploración implica una tala de bosques asociada con la perforación de nuevos pozos, pruebas sísmicas a gran escala, campos para los trabajadores, carreteras, y zonas de descarga vía helicóptero.[96] The Guardian reporta que la exploración sísmica usualmente requiere grandes áreas de tierra, cientos de trabajadores y la detonación de explosivos bajo tierra, lo cual llevó a la Defensoría del Pueblo, a llamar la etapa sísmica la más "riesgosa" de las etapas de exploración de petróleo y de gas para los pueblos indígenas de la Amazonía.[97]

Además, los DPF del Banco Mundial depende mucho de la capacidad del país de ejecutar Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) adecuadas de los proyectos de inversión que resultan de las políticas de reforma – el Perú no es excepción. El Banco Mundial declara como parte de su análisis ambiental para el DPF de desembolso público y gestión de riesgo fiscal, el cual específicamente respalda la implementación de proyectos APP[98]:

> El banco ha respaldado reformas ambientales mediante DPF entre el 2009 y el 2013, incluyendo el fortalecimiento del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE y SEIA) e instituciones tales como el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)… Todos los proyectos de inversión pública, incluyendo aquellos implementados por medio de las APP, son sujetas al Servicio Nacional de Certificación Ambiental. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) debidamente hace cumplir estos requerimientos. Las acciones previas 5 y 8 de esta operación aseguran que las APP están completamente sujetas al SNIP, lo cual garantiza que los controles de impacto ambiental estén completamente activados.

Antes que nada, se debe reconocer que el mejorar los procedimientos EIA es un enfoque inadecuado para responder a las políticas e incentivos que fomentan los proyectos de combustibles fósiles. Las EIA, sin importar que tan adecuada sea su implementación, no son capaces de contrarrestar las fallas del mercado de incentivos económicos inapropiados y por ende no traerán una transición al desarrollo bajo en carbono.

En segundo lugar, en el caso de Perú, las evaluaciones ambientales del DPF no abordan los riesgos derivados de la Ley 30230, impulsada por este instrumento, que apunta a incrementar la inversión privada y despoja al Ministerio del Ambiente de su jurisdicción para establecer estándares de calidad de aire, suelo y agua, límites a las emisiones de GEI, así como elaborar EIA adecuadas para proyectos de infraestructura. Esta ley tuvo la oposición del el propio Defensor del Pueblo del Perú, la OEFA y las Naciones Unidas, pero de acuerdo a la evaluación ambiental del DPF no existen riesgos ambientales o sociales.

94 The Guardian, 2014. Peru to 'eliminate' key environmental rule for oil and gas firms, says minister. The Guardian, 8 de marzo de 2014. http://www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2014/mar/08/peru-eliminate-environmental-rule-oil-gas-minister
95 http://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2014/01/camisea-englishlowres_0.pdf
96 http://www.survivalinternational.org/about/Camisea
97 The Guardian, 2014. Peru to 'eliminate' key environmental rule for oil and gas firms, says minister. The Guardian, 8 de marzo de 2014. http://www.theguardian.com/environment/andes-to-the-amazon/2014/mar/08/peru-eliminate-environmental-rule-oil-gas-minister
98 Banco Mundial, 2016. Program Document: Public Expenditure and Fiscal Risk Management Development Policy Financing, 16 de enero de 2016.

RESUMEN DE LAS CONCLUSIONES

La crisis climática y el objetivo de limitar el aumento de temperatura a no más de 2 grados (Perú se ha planteado una meta de 1.5 °C) requiere, primero, una reducción significativa de quema de combustibles fósiles y, segundo, la protección de los bosques. Dada la vulnerabilidad sustancial al cambio climático del Perú, la expansión adicional de los combustibles fósiles y de la deforestación aumenta la probabilidad y la severidad del impacto de cambio climático en las personas de más bajos recursos del país.

Los DPF actuales del Banco Mundial en el Perú promueven acciones para aumentar las inversiones privadas en los proyectos de infraestructura, incluyendo un marco de inversión mejorada de asociación público-privada (APP). Mientras que el régimen APP puede jugar un rol importante en ayudar a cerrar la brecha de infraestructura de financiamiento, las APP involucran una gran suma de dinero público, por ejemplo, subsidios, y por ende sólo los proyectos de infraestructura más beneficiosos socialmente deberían ser respaldados. En el caso del Perú y del cambio climático, el escrutinio más alto debe ser puesto en cómo el marco APP es utilizado para dar prioridad a la infraestructura baja en carbono.

Desafortunadamente, las DPF actuales no proveen los incentivos correctos para dar prioridad al desarrollo bajo en carbono en el Perú. Además, las acciones de los dos DPF debilitan significativamente la gobernanza ambiental y social crítica para la protección del clima y de los bosques del Perú. Finalmente, la evaluación ambiental de los DPF fue muy selectiva, enfocándose sobre todo en las medidas climáticas positivas y no identificó ningún riesgo potencial a los bosques. Como tal, el Banco Mundial no ha considerado adecuadamente los riesgos climáticos de las reformas respaldadas por las DPF, incluyendo, entre ellos

1.

Introducción de subsidios para combustibles fósiles

El marco APP respaldado por los DPF incluye una gran gama de subsidios tales como financiamiento de proyectos, garantías de gobierno, y gastos de preparación de proyecto. Los proyectos APP del sector de energía en el momento de la aprobación de los DPF fueron principalmente para proyectos de petróleo y de gas y algunos proyectos hidroeléctricos grandes. Por ende, el DPF respalda la introducción de nuevos subsidios de combustibles fósiles, los cuales entran en conflicto con el compromiso del Banco de reducir los subsidios de combustibles fósiles.

2.

Los subsidios de gas representan barreras a la eficiencia energética y las energías renovables

Aun cuando un reciente estudio de caso del Banco Mundial Perú concluyó que los subsidios de gas natural son barreras a las energías renovables y resultan en centrales de energía a gas menos eficientes, las operaciones de los DPF actuales respaldan subsidios de gas adicionales. Además, un estudio de pre viabilidad del Gasoducto Sur Peruano, realizado por medio de la asistencia técnica del Banco Mundial, recomendó garantías del gobierno y subsidios de precio para el proyecto de Gasoducto Sur Peruano.

3.

Falta de soporte de energías renovables

El marco de inversión APP del Perú, promovidos por los DPF, no ha resultado en un respaldo a proyectos de energía renovable aparte de las grandes hidroeléctricas. Actualmente, no hay ningún proyecto APP en el futuro próximo para la energía solar, eólica o de generación distribuida que las reformas de los DPF vayan a promover. Asimismo, los DPF no han incluido las reformas necesarias para la mejora del marco legal y la capacidad institucional para la inversión de energías renovables inteligentes a favor del clima (por ejemplo, energía solar, eólica, y distribuida).

4.

Gobernanza significativamente debilitada

La Ley 30230 estipulada por el DPF, enfocada en la promoción de la inversión debilita significativamente las regulaciones ambientales y sociales, incluyendo, entre ellas, la aprobación rápida de las evaluaciones de impacto ambiental, sanciones muy reducidas para las infracciones ambientales, y deteriora los derechos de tenencia a la tierra de los pueblos indígenas. Estas reformas socavan grandemente los esfuerzos en mejorar las estructuras de gobernanza críticas que necesita el Perú para reducir la deforestación y el cambio climático y proteger a las comunidades indígenas.

5.

Riesgos de deforestación incrementados

La promoción de los DPF de proyectos de infraestructura a gran escala, en el contexto de gobernanza debilitada del ambiente es peligrosa y está socavando los compromisos del Perú de reducir la deforestación a cero para el 2020. Varios de los próximos proyectos APP involucran motores directos e indirectos de la deforestación en el Perú, tales como petróleo, gas, grandes hidroeléctricas y carreteras. Por ejemplo, hasta un 84% de la Amazonía Peruana han sido otorgadas como concesiones de petróleo y de gas[99], amenazando con la destrucción de los bosques de las comunidades que todavía dependen de ellos.

6.

La doble amenaza de la exploración de petróleo y de gas

El gobierno peruano planea promover aún más la exploración de petróleo y de gas, incluyendo 26 nuevas concesiones en la Amazonía. Además de los riesgos a los bosques, los incentivos para la exploración adicional de petróleo y de gas están en conflicto directo con la meta de 2 grados acordado en la COP21 de París. Al menos dos tercios de las reservas actuales y comprobadas de petróleo, gas y carbón no deben ser quemadas si hemos de evitar el aumento de la temperatura global a más de 2 °C.

El caso del Perú representa una oportunidad perdida de utilizar los DPF para fomentar incentivos positivos para el desarrollo bajo en carbono, tales como el redirección de mercados hacia las energías renovables limpias y de mejorar la gobernanza de los bosques. En lugar de eso, los DPF actuales contienen varios riesgos climáticos que amenazan los compromisos internacionales del Perú en lo que respecta a la protección del bosque y a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

99 http://raisg.socioambiental.org/deforestacion-en-la-amazonia-1970-2013

RECOMENDACIONES

El Financiamiento de apoyo para políticas de desarrollo del Banco Mundial representa una oportunidad crucial para reorientar a los países hacia el camino del desarrollo bajo en carbono, y mejorar la protección de las comunidades pobres vulnerables al clima. Dado que el Perú es uno de los países más vulnerables al clima en el mundo; el Banco debe escuchar su propio consejo en lo que respecta el confrontar el cambio climático al brindar los incentivos correctos para un camino claro al desarrollo bajo en carbono y una mejor gobernanza forestal para el Perú. Para este fin, el Banco Mundial debería adoptar las siguientes medidas:

1.

Evaluación sólida de cambio climático para los DPF – ¿Pasa la prueba de 2 grados?

El caso peruano demuestra que tan crítico es evaluar de manera integral y responder adecuadamente a los riesgos climáticos asociados con las reformas contenidas en los DPF. Tales operaciones van más allá de los impactos de proyectos de inversión y aún no han sido evaluados adecuadamente por ninguna política operacional del Banco. El Banco debería revisar la Política Operacional 8.60 sobre Préstamos para Políticas de Desarrollo para asegurar una evaluación adecuada y la mitigación de los riesgos climáticos, incluyendo los riesgos a los bosques.[100]

En general, la operación DPF debe ser evaluada en contraste con el compromiso del Banco Mundial al acuerdo mutuo a nivel global de limitar el aumento de temperatura a 2°C. En el caso del Perú, ¿es que las acciones de los DPF amenazan la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC), incluyendo la deforestación neta cero para el 2021? ¿Los DPF respaldan las reformas de política que pusieron al país en la vía de desarrollo de los 2 grados (basado en 2 toneladas de emisiones de CO2 per cápita) para el 2030? Esto no quiere decir simplemente respaldar las energías renovables sino también el limitar/reducir los combustibles fósiles al nivel necesario en el país para no exceder el calentamiento de 2 grados.

Para comenzar, la evaluación de riesgo climático de los DPF debe de incluir una evaluación de:

- Toda política de DPF y reformas institucionales y toda medida e incentivo correspondiente (no solo un subgrupo selecto) personificados dentro de una nueva política/institución.
- Como las reformas DPF van a cambiar la dirección general, alta en cabono, de los sectores específicos, incluyendo las estrategias a mediano plazo del sector gubernamental actual. ¿Es que estas pasan la prueba de los 2 grados?
- Los proyectos planeados del gobierno asociados con las operaciones de DPF: proyectos de alta emisión de carbono versus aquellos bajos en carbono; y los proyectos que involucran los motores directos e indirectos de la deforestación.
- Los riesgos derivados de las reformas políticas/institucionales que no son explícitamente parte de las reformas especificas a los DPF pero que tomaron lugar hasta el momento del DPF y/o tienen objetivos compartidos, tales como promocionar la inversión en infraestructura o facilitar la adquisición de tierras.

100 En lo que respecta a la evaluación de riesgos climáticos de los DPL, la política actual OP8.60 solo sugiere un “set de herramientas” no vinculante a ser utilizado a discreción del equipo de tareas.

- Si las reformas del DPF mejorarán o socavarán la capacidad de gobernanza de los ministerios claves en lo que respecta las salvaguardas sociales y del medio ambiente, incluyendo la protección forestal.
- Si cualquiera de los cambios del DPF a la adquisición de tierras o leyes de inversión debilitarán o fortalecerán la tenencia de tierra y la seguridad de los recursos forestales de los pueblos dependientes de los bosques.
- Si los DPF fortalecerán o debilitarán la implementación de leyes relacionadas a la protección forestal, incluyendo los compromisos internacionales en lo que concierne a la conservación forestal.

2.

Transparencia de DPF mejorada

Es muy difícil comprender las reformas específicas y las acciones del gobierno respaldadas por los DPF del Banco Mundial, especialmente si uno sólo lee los documentos del programa del Banco. Para que la población local entienda exactamente qué es lo que estas operaciones están respaldando y los riesgos sociales y ambientales potenciales de estos DPF, el documento del programa DPF debe divulgar:

- Todas las medidas contenidas en las leyes, políticas y marcos de inversión respaldadas por los DPF.
- Todo proyecto actual y en fase de planeamiento de inversión relacionado a DPF.

3.

Incentivos suficientes para baja emisión de carbonos

Los DPF deben ser diseñados específicamente para promocionar incentivos que den prioridad al desarrollo bajo en carbono sobre las opciones de alta emisión de carbono. Las operaciones de los DPF deben ser evaluadas para determinar si todas las alternativas bajas en carbono han sido adecuadamente promovidas antes de que cualquier otra opción se considere.

En el caso del Perú, los DPF deben:

- Asegurar que los proyectos planeados/ofrecidos de infraestructura de APP del gobierno incluyan proyectos de energía renovable inteligentes a favor del clima adecuados (por ejemplo, energía solar, eólica, geotérmica y pequeñas hidroeléctricas) para poner al país en el camino de desarrollo de los 2 grados.
- Reformar el marco legal obsoleto del sector de energía para mejorar la adecuación y transición del mercado a las energías renovables inteligentes a favor del clima.
- Asegurar que las medidas de los DPF fueron consistentes con los compromisos climáticos internacionales del Perú, tales como la reducción en un 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación de las emisiones actuales.

Fin integral a los subsidios de combustibles fósiles

El plan de acción climático del Banco Mundial declara que “el WBG irá aumentando su apoyo e incidencia global a nivel de país para llegar al “precio justo”, reduciendo los perjudiciales subsidios a los combustibles fósiles…”. Hasta ahora, el Banco Mundial ha asumido un enfoque limitado en eliminar los subsidios de combustibles fósiles al enfocarse principalmente en subsidios al consumidor, por medio de un menor respaldo del gobierno en el precio para electricidad y combustibles. El Banco no reconoce muy seguido su propia promoción y creación de nuevos subsidios de combustibles fósiles, principalmente a productores por medio de respaldo a garantías del gobierno, incentivos de inversión en infraestructura, y asociaciones público-privadas. Los subsidios a productores son motores de inversión, y en el caso de aquellos otorgados a los combustibles fósiles, una barrera significativa al desarrollo bajo en carbono.

4.

En el caso del Perú, la nueva ley de APP respaldada por el DPF del Banco debería haber especificado que los proyectos APP que involucran los combustibles fósiles sean exentos de recibir cualquier subsidio, incluyendo entre ellos: garantías del gobierno, costos de preparación de proyecto, reembolsos tributarios, y financiamiento de proyecto. Además, el Banco debería ser consistente en todos los países en lo que concierne a los subsidios de combustibles fósiles. Por ende, los DPF peruanos debieron haber especificado que ninguna forma de subsidio de precio puede ser utilizado para proyectos de combustibles fósiles, incluyendo aquellos para el Gasoducto Sur Peruano.

Eliminación de medidas respaldando la exploración de combustibles fósiles

Los científicos han determinado que al menos dos tercios de las reservas mundiales actuales y comprobadas de petróleo, gas y carbón no deben ser quemadas si queremos evitar el aumento de la temperatura global a más de 2ºC– la meta acordada a nivel mundial. Por ende, cualquier medida DPF que respalde la exploración de combustibles fósiles son directamente incompatibles con la prevención de los peores impactos del cambio climático. Vale notar que el Banco Asiático de Desarrollo específicamente excluye el financiamiento para la exploración de petróleo y de gas. Además de las implicaciones para las emisiones de gases de efecto invernadero, la exploración en la Amazonía lleva un riesgo elevado de conflicto social y la violación de los derechos de los pueblos indígenas.

5.

Protección integral de los bosques primarios

6.

El plan de acción climática del grupo del Banco Mundial, junto con el nuevo plan de acción forestal FY16-FY20, dice que el WBG declara específicamente que “el WBG tiene como objetivo respaldar a los clientes para promover crecimiento que no venga a costa de los bosques naturales …” Como tal, el Banco Mundial debe asegurar antes de toda evaluación de DPF de riesgos potenciales e impactos de cambio de uso de suelo, incluyendo los impactos directo e indirectos a los bosques. Cualquier medida de reforma del DPF que respalde las inversiones a proyectos que pueden causar significativos impactos adversos al bosque primario o hábitat crítico, y a los pueblos que dependen de estos, no debería proceder.

Adicionalmente, los DPF del Banco deben asegurar que la protección de las tierras indígenas con y sin título se mantenga y que las reformas legales respaldadas por DPF no debiliten o impongan conflictos adicionales con los derechos de las tierras indígenas. Como parte del respaldo DPF para infraestructura, las Acciones Previas deben incluir una resolución equitativa a las concesiones en las que hay superposición para petróleo, gas y minería, con tierras indígenas con o sin título y con territorios tradicionales.

En el caso del Perú, los proyectos APP que se beneficiarán del marco legal de APP, respaldado por el Banco, es probable que tengan un impacto negativo en bosques y pueblos de la selva en el Perú. En medio de la constante preocupación de que la supervisión ambiental en el Perú está siendo socavada por esfuerzos de obtener inversión privada[101], esta oportunidad perdida para respaldar al gobierno peruano en el fortalecimiento de su protección de los bosques y de las comunidades locales e indígenas es de suma importancia.

Gobernanza fortalecida – las reformas DPF no deben minar la gobernanza

7.

Para lograr obtener un desarrollo bajo en carbono, los DPF tienen que asegurar que los países tengan capacidad de gobernanza adecuada para desarrollar, implementar y hacer cumplir regulaciones e incentivos adecuados (incluyen los límites de gases de efecto invernadero, reorientación hacia las renovables, impuestos sobre el carbono y protección forestal) para realizar la transición del país a una vía de desarrollo bajo en carbono. El Banco Mundial específicamente necesita asegurar que los DPF no introduzcan reformas políticas que socaven tal gobernanza. Las reformas de política para fortalecer y proteger los derechos de tenencia de bosques de los pueblos indígenas y de las comunidades deben ser priorizadas como como estrategias comprobadas para proteger los bosques y combatir el cambio climático[102].

En el caso del Perú, la gobernanza fortalecida es esencial para evitar la deforestación y para mitigar las presiones negativas en la Amazonía. Así como los DPF peruanos actuales incluyen medidas sustanciales para mejorar la gobernanza fiscal circundantes a las inversiones, estas debieron haber mejorado al igual la gobernanza del medio ambiente para manejar tales inversiones de infraestructura. Como tal, los DPF deberían:

- Fortalecer las leyes prohibiendo la conversión de los bosques primario en tierras del estado para eliminar las contradicciones derivadas de las regulaciones que permiten la otorgación de títulos de tierra a personas o corporaciones que “dan valor económico” a las tierras.[103]
- Reconocer que el Perú ya es tiene uno de los mejores calificaciones de inversión en América del Sur[104] y que el DPF no debería haber respaldado una Ley para APP que acelera el proceso de permiso al limitar y minar las funciones de aprobación de proyectos de los ministerios regulatorios, incluyendo el Ministerio del Ambiente. Tal reforma socava los esfuerzos del mismo Banco Mundial para mejorar la evaluación del impacto al medio ambiente de los proyectos de infraestructura en el Perú.

101 http://www.wsj.com/articles/perus-economic-proposals-trigger-environmental-concerns-1403804824
102 Soares-Filho et al, 2010. Role of Brazilian Amazon Protected Areas in Climate Change Mitigation. PNAS 107(24):10821–26.
103 http://blog.cifor.org/20927/despite-enthusiasm-for-redd-deforestation-in-peru-continues?fnl=en
104 http://www.powermag.com/wp-content/uploads/2015/02/Peru-Power_2014_v6-web-RES.pdf